



**Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának észrevételei a C-364/11 sz. *El Kott és társai* ügyben és a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezésével kapcsolatosan**

**1. Bevezetés**

1.1 Ezeket az észrevételeket az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága („UNHCR”) tette a Fővárosi Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmével kapcsolatosan az *El Kott, Radi és Hazem kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* („*El Kott és társai*”) egyesített ügyekben.<sup>1</sup>

1.2 Ennek során a Fővárosi Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bíróságánál (a Bíróság) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (Kvalifikációs Irányelv)<sup>2</sup> 12. cikke (1) bekezdése a) pontjában meghatározott kulcsfogalmak értelmezésével kapcsolatosan.

1.3 A Fővárosi Bíróság az alábbi kérdéseket terjesztette elő:

*1. Az irányelv által biztosított előnyök menekültkénti elismerést jelentenek, vagy az irányelv hatálya alá tartozó két védelmi forma (menekültkénti elismerés és kiegészítő védelemben részesítés) közül bármelyiket, a tagállam döntése szerint, vagy esetleg egyiket sem automatikusan, hanem csak az irányelv személyi hatálya alá tartozást?*

*2. Az ügynökség védelmének vagy támogatásának megszűnése az ügynökség működési területén kívül tartózkodást, az ügynökség megszűnését, az ügynökség védelmi és támogatási lehetőségeinek megszűnését jelenti, vagy esetleg akaratán kívüli, méltányolható vagy objektív okból bekövetkező, akadályt, ami miatt az arra jogosult személy nem tudja igénybe venni a védelmet vagy támogatást?*

1.4 A 12. cikk(1) bekezdésének a) pontjának értelmében a Kvalifikációs Irányelv alkalmazandó az olyan személyek esetében, akik „A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja értelmében nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesülnek”. Ennélfogva a rendelkezés döntő mértékben befolyásolja a

---

<sup>1</sup> Ezek az észrevételek nem minősülnek az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának vagy személyzetének a hatályos nemzetközi jogi eszközök és a nemzetközi jog által elismert alapelvek szerint élvezett bármely kiváltságáról és mentességéről való lemondásnak.

<sup>2</sup> A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv, HL L. 2004.9.30, 304/12 elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:EN:PDF>.

menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. évi Genfi Egyezmény („Genfi Egyezmény”)<sup>3</sup> 1. cikke D pontjának tagállamok általi értelmezését és alkalmazását.

1.5 A kérdés közvetlenül érinti az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát, mivel az ENSZ Közgyűlése által megbízott ügynökség feladata a menekültek nemzetközi védelme és a menekültekkel kapcsolatos problémák tartós megoldására való törekvés, a kormányokkal együtt.<sup>4</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának – az Alapszabályában rögzítettek szerint - feladatkörébe tartozik a nemzetközi egyezmények megkötése és ratifikálása a menekültek védelme érdekében, azok alkalmazásának felügyelete és az azzal kapcsolatos módosítások előterjesztése.<sup>5</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága részben a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi eszközrendszerekben, különösképpen a Genfi Egyezményben szereplő rendelkezések és kifejezések jelentéseivel kapcsolatos értelmező előírások kibocsátása révén gyakorolja felügyeleti hatáskörét. Ezek az értelmező előírások az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság „Kézikönyv a menekültstátusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről” (UNHCR Kézikönyv) című kiadványának<sup>6</sup> és a későbbi nemzetközi védelmi iránymutatásoknak<sup>7</sup> a részét képezik. Ezt a felügyeleti hatáskört megismétli a Genfi Egyezmény 35. cikke, valamint a 1967. évi, a menekültek jogállásáról szóló jegyzőkönyv („1967. évi Jegyzőkönyv”) 2. cikke<sup>8</sup>.

1.6 ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának felügyeleti hatásköre megjelenik az európai uniós jogszabályokban azáltal, hogy a Genfi Egyezményre általános hivatkozást tesz az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikkének (1) bekezdése<sup>9</sup>, valamint az Amszterdami Szerződés 17. Nyilatkozata, amely arról rendelkezik, hogy „a menekültügyi politikával kapcsolatban konzultációt kell kialakítani az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával...”<sup>10</sup> Továbbá a másodlagos EU jog is hangsúlyozza ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának szerepét. A Kvalifikációs Irányelv 15. preambulumbekézése elismeri, hogy „az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a Genfi Egyezmény 1. cikke alapján történő meghatározásához”. ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának felügyeleti hatásköre kifejezetten megfogalmazásra kerül a menekültstátusz megadására és visszavonására

<sup>3</sup> az ENSZ Közgyűlése, a menekültek jogállásáról szóló ENSZ-egyezmény, 1951. július 28. ENSZ Szerződések 2545 Sorozat, vol. 189, 137.o., elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

<sup>4</sup> az ENSZ Közgyűlése, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának feladatköre 1950 December 14, A/RES/428(V), elérhető <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ac6b3628> ("UNHCR Statute").

<sup>5</sup> *Ibid.*, 8(a) bekezdés.

<sup>6</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1 January 1992, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ac6b3314.html>.

<sup>7</sup> UNHCR issues "Guidelines on International Protection" pursuant to its mandate, as contained in the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in conjunction with Article 35 of the 1951 Convention. The Guidelines complement the UNHCR Handbook (see above footnote 6) and are intended to provide guidance for governments, legal practitioners, decision-makers and the judiciary, as well as UNHCR staff.

<sup>8</sup>

<sup>9</sup>

<sup>10</sup>

vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK tanácsi irányelvben<sup>11</sup>.

1.7 A Genfi Egyezmény egy széles körben elismert és e Bíróság által is elismert egyezmény, amely „a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi”<sup>12</sup>. Ezen egyezmény alkalmazásának 60 éve tartó világszintű felülvizsgálójaként az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága egyedülálló szakértelemre tett szert a menekültügyi kérdésekben. Ez a szakértelem az uniós menekültügyi *vívmányok*<sup>13</sup> kontextusában, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) nyilatkozataiban is elismerést nyert amely rávilágított az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának ezen a területen tanúsított megbízhatóságára és objektivitására.

## 2. A kérelemmel kapcsolatos összefüggések

2.1 A három kérelmező palesztin származású, korábban olyan libanoni menekülttáborokban letelepedett személy, ahol az Egyesült Nemzetek Palesztin Menekülteket Segélyező Szervezete (“UNRWA”) szolgáltatásait lehet igénybe venni, oktatási, egészségügyi és szociális szolgáltatásokat értve ez alatt. A kérelmezők azért kényszerültek elmenekülni, mert fegyveres konfliktusok következményeként a menekülttáborokat, ahol letelepedtek lerombolták, illetve életveszélyes fenyegetéseket kaptak arra az esetre, ha a menekülttáborokban maradnak. Ugyan a Fővárosi Bíróság úgy ítélte meg, hogy mindegyik kérelmező szavahihető volt, a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja második mondatának értelmezésével kapcsolatos előzetes megkereséssel fordult a Bíróság felé a kérelmezők menekültkérelmének felülvizsgálata során alkalmazandó szabály tárgyában. Előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a Fővárosi Bíróság megjegyezte, hogy a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját eltérően értelmezik Európában,<sup>14</sup> és jelezte, hogy a kérelem e cikk Bíróság általi értelmezésére irányult annak Európa-szerte egységes alkalmazása, és egy egységes európai menekültügyi rendszer létrehozása érdekében.

2.2 Jelen kérelem a Fővárosi Bíróságnak a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezésére irányuló második kérelme. A Bíróság a *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ügyben<sup>15</sup> hozott ítéletében a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja első mondatának értelmezését adta meg, mely az Egyesült Nemzeteknek az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától (UNHCR) eltérő ügynökségei illetve szervei által nyújtott védelemben vagy segítségben részesülő személyekre vonatkozik. A *Bolbol* ügy azon tényállása alapján, azaz hogy a kérelmező nem vette igénybe az UNRWA védelmét vagy segítségét, a Bíróság úgy határozott, hogy a további kérdések megválaszolása nem szükséges. Ezzel az ügyel kapcsolatban az ENSZ

<sup>11</sup>

<sup>12</sup>

<sup>13</sup>

<sup>14</sup> Az EU államaiban folytatott gyakorlat nem egységes, amit a *Closing Protection Gaps: Handbook on the Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Convention* (2. javított kiadás, 2011. augusztus, BADIL Resource Centre (BADIL Információs Központ) ) c. kiadványban foglalt igazságügyi és állami szervek által folytatott gyakorlat ismertetője is alátámaszt.

Elérhető: [docs/publications/handbook/update2011/country%20profile/handbook2010.pdf](https://www.unhcr.org/docs/publications/handbook/update2011/country%20profile/handbook2010.pdf).

<sup>15</sup> *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, Európai Bíróság, 2010. június 17., elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1f62d42.html>.

Menekültügyi Főbiztossága 2009. októberében kibocsátotta a Genfi Egyezmény 1D cikkével kapcsolatos nyilatkozat átdolgozott változatát<sup>16</sup>. Ugyanakkor az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága napra kész állapotba hozta a *Genfi Egyezménynek a palesztin menekültek státuszára vonatkozó 1D cikkének alkalmazására vonatkozó jegyzeteit*.<sup>17</sup> A Fővárosi Bíróság a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának 2. mondatának értelmezése iránti megkeresésében feltett két kérdés olyan esetekre vonatkozik, amikor a kérelmezők nem vették igénybe az UNRWA védelmét vagy segítségét.

### 3. A Kvalifikációs Irányelvre és a Genfi Egyezményre vonatkozó előzetes megállapítások

3.1 Az EMSZ az EK részére menekültügyi másodlagos jogszabályok meghozatalának kötelezettségét írja elő a Genfi Egyezménynek való megfelelés érdekében.<sup>18</sup> A Genfi Egyezmény elsődlegessége továbbá az Európai Tanács következtetéseiben és a vonatkozó bizottsági politikai dokumentumokban is elismerésre kerül, ami azt támasztja alá, hogy a közös európai menekültügyi rendszer a Genfi Egyezmény "teljes és átfogó alkalmazásán" alapul<sup>19</sup> Következésképpen a Kvalifikációs Irányelvnek az EU tagállamoknak, melyek mindegyike a Genfi Egyezményben részes és következtésképp abból fakadó kötelezettségek terhelik, a nemzeti jogaiba való átültetése a genfi egyezménnyel összhangban kell, hogy megvalósuljon.<sup>20</sup>

---

16 UNHCR, *UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Communities from the Budapest Municipal Court regarding the interpretation of Article 12(1)(a) of the Qualification Directive*, 2009. október, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4add79a82.html> ("Revised Statement").

17 UNHCR, *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, 2009. október, elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4add77d42.html>, ("Revised Note"). Jelen átdolgozott jegyzet a 2002. októberében kibocsátott Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (A Genfi Egyezménynek a menekültek státuszára vonatkozó 1D cikkének alkalmazására vonatkozó jegyzet) helyébe lép.

18 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a menedéj jogi rendelkezés "összhangban kell, hogy álljon a menekültek státuszára vonatkozó 1951. július 28-i genfi egyezménnyel és az 1967. január 31-i jegyzőkönyvvel valamint egyéb vonatkozó szerződésekkel".

19 ld. az 1999. október 15-16-i *Presidency Conclusions of the Tampere European Council* 13. cikkét, elérhető: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm?redirected=1](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm?redirected=1); A hágai program (*The Hague Programme*) 6. cikke: *Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 2004.12.13., elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>;

Green Paper of the Commission on the Future Common European Asylum System 1. cikke COM(2007) 301 final, 2007.06.06., elérhető: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/com\\_2007\\_301\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_301_en.pdf);

European Commission's *Policy Plan on Asylum: an integrated approach to protection across the EU*, 1.1 rész COM(2008) 360, 17.06. 2008, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>. The Policy Plan recognises the fundamental role played by the 1951 Convention in the existing Treaty provisions and those resulting from the Lisbon Treaty. See also p. 11 of the European Pact on Immigration and Asylum adopted on 16 October 2008, in which the European Council reiterates that "any persecuted foreigner is entitled to obtain aid and protection on the territory of the European Union in application of the Geneva Convention [...]". *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08, 16.10.2008, p. 11, available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

20 For UNHCR's remarks on the Qualification Directive, see: UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29.04.2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html>.

3.2 A Kvalifikációs Irányelv a Genfi Egyezményt a “menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi szabályozás mérföldkövéként” érti, és kiköti, hogy az irányelvben lefektetett minimum követelmények “a menekült státusz [...] teljes körű elismerésére vonatkozó jog”<sup>21</sup> biztosítását célozzák valamint a tagállamoknak adott útmutatásként szolgálnak a Genfi Egyezmény alkalmazása során.<sup>22</sup> A Kvalifikációs Irányelv egyes rendelkezései a Genfi Egyezmény szövegét majdnem egy az egyben megismétlik, ideértve a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját is.<sup>23</sup> Ennélfogva a Kvalifikációs Irányelvnek nem csak a genfi egyezményvel való összhang biztosítása, hanem annak teljeskörű végrehajtása is célja.

3.3 A Bíróság e fontos elvek és ennek megfelelően a Genfi Egyezmény központi szerepét a Kvalifikációs Irányelv alkalmazása során elismerte. Még pontosabban, a Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy e jogi eszközt “a genfi egyezményvel és az egyéb [a TEC 63. cikk (1) bekezdésében hivatkozott] vonatkozó egyezményekkel összhangban kell” értelmezni.<sup>24</sup> Ez magába foglalja, hogy a Genfi Egyezménynek a nemzetközi jog szerinti értelmezése a Kvalifikációs Irányelv értelmezését EU-s jogi eszközként ismeri el. Ez a legfontosabb tényező jelen ügyben, mivel a Kvalifikációs Irányelv 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja az 1D cikkekre való hivatkozással határozza meg saját alkalmazási körét és a Genfi Egyezmény ezen rendelkezésének szövegezését ismétli meg nagyrészt.

3.4 Ezzel összefüggésben a Bíróság elismerte, hogy a nemzetközi egyezményeket a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 31. és további cikkeibe foglalt értelmezési szabályait alkalmazva kell értelmezni, ide értve kifejezéseinek azok összefüggésükben és céljuk illetve szándékuk fényében való, eredeti jelentésük szerinti értelmezését is.<sup>25</sup>

3.5 Általánosságban, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Végrehajtói Bizottságában (ExCom) részt vevő tagállamok által elfogadott határozatokat,<sup>26</sup> az ENSZ Menekültügyi

---

21 Recital 10 of the Qualification Directive.

22 Recital 16 of the Qualification Directive.

23 For instance, Article 2(c) of the Qualification Directive replicates almost exactly Article 1A of the 1951 Convention.

24 Now Article 78 paragraph 1 TFEU. See *Salahadin Abdulla and Others*, paragraphs 53 and 54; *Bolbol*, paragraph 38; *Germany v. B and D.*, paragraph 78.

25 Case C-344/04, *IATA*, 10 January 2006, paragraph 40, available at: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=en&alljur=alljur&iurcdi=iurcdi&iurtpi=iurtpi&iurftp=iurftp&numaff=c-344/04&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdec>.

26 The Executive Committee of the High Commissioner's Programme ("ExCom") was established in 1958 and functions as a subsidiary organ of the United Nations General Assembly. It has both executive and advisory functions. Its terms of reference are found in United Nations General Assembly Resolution 1166(XII) which states *inter alia* that it is "to advise the High Commissioner, at his request, in the exercise of his functions under the Statute of his Office." This includes issuing Conclusions on International Protection (often referred to as "ExCom Conclusions"), which address issues in the field of refugee protection and serve as "international guidelines to be drawn upon by States, UNHCR and others when developing or orienting their policies on refugee issues"; see: UNHCR, *General Conclusion on International Protection*, ExCom Conclusion No. 55 (XL) - 1989, 13 October 1989, paragraph (p), available at: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68c43c.html>. ExCom Conclusions are adopted by consensus by the States which are Members of the Executive Committee and can therefore be considered as reflecting their understanding of legal standards regarding the protection of refugees. At present, 85 States are Members of the UNHCR Executive Committee.

Főbiztosságának kézikönyvét valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által később kibocsátott, a nemzetközi védelemről szóló irányelveket is figyelembe kell venni az EU menedékjogi szabályainak értelmezése során, különösen akkor, ha azok a Genfi Egyezmény rendelkezéseire hivatkoznak, mint a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja. E dokumentumok a Genfi Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazására és értelmezésére vonatkozó iránymutatást tartalmaznak, és jelentős mértékben kihatottak a Kvalifikációs Irányelv szövegezésére. A bizottsági javaslathoz csatolt kiegészítő jelentés<sup>27</sup> az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának kézikönyvére és a Végrehajtói Bizottság határozataira, valamint magára a Genfi Egyezményre hivatkozik.<sup>28</sup>

3.6 A fent említettek a Genfi Egyezmény értelmezésével kapcsolatos dokumentumokra és szabályokra vonatkozó legfontosabb szempontok, mióta a Bíróság feladata a Genfi Egyezmény egyes rendelkezéseinek<sup>29</sup>, különösen a Kvalifikációs Irányelvre vonatkozó rendelkezéseinek közvetlen értelmezése.<sup>30</sup>

#### **4. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának a Bíróság elé terjesztett kérdésekkel kapcsolatos észrevételei**

##### 4.1 Általános észrevételek

4.1.1 A Genfi Egyezmény 1D. cikkének két, egymáshoz kapcsolódó célja van. Az első cél az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és az Egyesült Nemzetek más szervei, illetve hivatalai – az Egyesült Nemzetek Szervezetének a közel-keleti palesztin menekülteket segélyező hivatalát (UNRWA) is beleértve – között az egymást átfedő hatáskörök kialakulásának elkerülése az 1D. cikk első bekezdésében szereplő kizáró klauzula útján. A másik cél a menekültek folyamatos védelmének és segítésének biztosítása olyan körülmények között, amikor a védelem és segítségnyújtás az 1D. cikk (2) bekezdésével összhangban megszűnt.<sup>31</sup>

4.1.2 A Genfi Egyezmény 1D. cikke a palesztin menekültek bizonyos csoportjaira alkalmazandó, akik megfelelnek a szóban forgó cikkben szereplő feltételeknek. A palesztin menekültek következő csoportjai tartoznak a Genfi Egyezmény 1D. cikkének hatálya alá:

---

<sup>27</sup> European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection*, COM(2001) 510 final, 12.09.2001, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0510:FIN:EN:PDF>

<sup>28</sup> *Ibid*, part 3, p. 5. The 1996 Joint Position of the Council on the harmonized application of the definition of the term "refugee", which constituted the "starting point" of the Qualification Directive, recognised that the Handbook is a "valuable aid to Member States in determining refugee status"; see *Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term "refugee" in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees*, OJ L 63/2 of 13.3.1996, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUnServ/LexUnServ.do?un=CELEX:31996F0196:EN:HTML>

<sup>29</sup> *Salahadin Abdulla and Others*, paragraphs 57 and 65.

<sup>30</sup> *Bolbol*, paragraphs 34, 50 and 51.

<sup>31</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Alapokmánya 7. cikkének c) pontja ehhez hasonlóan kizárja azokat a személyeket, „akik az ENSZ más szerveitől vagy hivatalaitól védelemben vagy segítségnyújtásban részesülnek”.

a) azok a palesztinok, akik az ENSZ 1948. december 11-i 194. sz. (III) közgyűlési határozata és az ezt követő ENSZ közgyűlési határozatok értelmében „palesztin menekültek” minősülnek, és akiket az 1948-as arab-izraeli konfliktus következtében a Palesztin Mandátumterület azon részéről kiköltöztettek, amely Izrael lett, és nem tudtak oda visszatérni;<sup>32</sup>

b) azok a palesztinok, akik nem tartoznak a fenti a) pontban meghatározott személyek közé, de az ENSZ Közgyűlése 1967. július 4-i (ES-V) sz. határozata és az azt követő ENSZ közgyűlési határozatok<sup>33</sup> értelmében „lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személynek” minősülnek, és akik az Izrael által 1967 óta elfoglalt palesztin területről elköltözni kényszerültek, és nem tudnak oda visszatérni.<sup>34</sup>

A fenti csoportokba nemcsak a lakóhelyüket az 1948-as és 1967-es hadiállapot idején elhagyni kényszerült személyek, hanem e személyek leszármazottai is beletartoznak.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Az ENSZ Közgyűlése 194. (III) sz. határozatának 11. pontjában úgy határozott, hogy „azon menekültek számára, akik vissza kívánnak térni otthonukba és békében kívánnak élni szomszédaikkal, a lehető leghamarabbi időpontban lehetővé kell tenni, hogy így tegyenek”, és hogy „kártérítést kell fizetni azoknak a vagyonáért, akik úgy döntenek, hogy nem térnek vissza otthonukba, valamint minden elvesztett vagy károsodott vagyontárgyért”. Ugyanebben a pontban a Közgyűlés utasította az UNCCP-t arra, hogy „könnyítse meg a menekültek hazatérését, újrabeilleszkedését, valamint gazdasági és szociális helyzetük javulását, illetve a kártérítések kifizetését”. A Közgyűlés azóta évente megállapítja, hogy az UNCCP nem képes módot találni arra, hogy előrehaladást érjen el a 194. (III) sz. határozat 11. pontjának végrehajtása terén. Legújabban lásd a 2010. december 10-i 65/98. sz. határozatot, amelyben a Közgyűlés sajnálattal veszi tudomásul, „hogy sem a menekülteknek a 194. (III) sz. határozat 11. pontjában előírt hazatérésére, sem káruk megtérítésére nem került még sor, valamint hogy emiatt a palesztin menekültek helyzete még mindig komoly aggodalomra ad okot”, és hogy az UNCCP „nem találta meg a 194. (III) sz. határozat 11. pontja végrehajtásának előmozdításához szükséges eszközt”, és újra felkéri az UNCCP-t, „hogy folytassa ez irányú erőfeszítéseit”.

<sup>33</sup> Az UNRWA-nak a „lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek” tekintetében fennálló felhatalmazását az 1967. július 4-i 2252. (IV) sz. ENSZ közgyűlési határozat és az ezt követő közgyűlési határozatok állapították meg. A „lakóhelyüket elhagyni kényszerülő” palesztinoknak alapvetően két csoportját kényszerítették elköltözésre az Izrael által 1967 óta elfoglalt palesztin területről: (i) az erről a területről származó palesztinokat; és (ii) a „palesztin menekülteket”, akik 1967 előtt ezen a területen lettek menedékre. A szóban forgó területet a Nyugati Part – Kelet-Jeruzsálemet is beleértve – és a Gázai övezet alkotja.

<sup>34</sup> Az ENSZ Közgyűlésének 1968. december 19-i 2452 (XXIII) sz. határozata felszólította a „lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket” a visszatérésre, amit az ENSZ ezt követően hozott közgyűlési határozataival éves rendszerességgel megismételt. A legújabb ezzel kapcsolatos határozat a 2010. december 10-i 65/99. sz. határozat, amely „megerősíti az 1967 júniusára és azt ezt követő hadiállapot következtében lakóhelyüket elhagyni kényszerült valamennyi személy jogait az otthonukba vagy korábbi lakóhelyükre való visszatérésre az Izrael által 1967 óta elfoglalt területeken”, és kiemeli, hogy „fel kell gyorsítani a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek visszatérését”, felhív továbbá a „1993. szeptember 13-i időközi önkormányzati megállapodásra vonatkozó elvek nyilatkozata XII. cikkében a felek által a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek visszatérésére megállapított, be nem tartott mechanizmus” betartására; és hangsúlyozza, hogy „fel kell gyorsítani a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek visszatérését”.

<sup>35</sup> Az ENSZ Közgyűlése a „palesztin menekültek” és a „lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek” leszármazottaival kapcsolatos aggodalmát az 1982. december 16-i 37/120 I. sz. ENSZ közgyűlési határozatban is kifejezésre juttatta, mely határozat felkérte az ENSZ Főtitkárát, hogy az UNRWA Főtitkárával együttműködve bocsásson ki személyazonosító igazolványokat „minden palesztin menekült és leszármazottaik [...], valamint a lakóhelyüket az 1967-es hadiállapot következtében elhagyni kényszerült és visszatérésében akadályozott valamennyi személy és leszármazottaik számára”. 1983-ban az ENSZ Főtitkára beszámolt a határozat végrehajtása érdekében általa tett lépésekről, de elmondta, hogy „ebben a fázisban nem tud előrehaladást elérni a határozat végrehajtásával kapcsolatban” anélkül,

4.1.3 A Genfi Egyezmény 1C., 1E. vagy 1F. cikkének hatálya alá tartozó személyek nem tartoznak az 1D. cikk hatálya alá akkor sem, ha továbbra is "palesztin menekültnek" vagy "lakóhelyét elhagyni kényszerülő személynek" minősülnek, akiknek helyzete még végleges rendezésre vár a vonatkozó ENSZ közgyűlési határozatokkal összhangban.<sup>36</sup> Ezenkívül az a palesztin, aki a fenti 4.1.2. pontban foglaltak szerint nem tartozik az 1D. cikk hatálya alá, mindazonáltal menekültnek minősülhet, ha megfelel a Genfi Egyezmény 1A. cikkének (2) bekezdésében foglalt kritériumoknak. Az ilyen személyek a Genfi Egyezmény értelmében az 1A. cikk (2) bekezdésén keresztül jogosultak menekültstátusz kérelmezésére.

4.1.4 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának a Genfi Egyezmény 1D. cikkének a palesztin menekültekre való alkalmazhatóságával kapcsolatos átfogó álláspontját a 2009. októberi átdolgozott jegyzék<sup>37</sup> rögzíti, amelyet mellékletként csatolunk ezen észrevételekhez. Ezen álláspontra figyelemmel az alábbiakban megválaszoljuk a Bíróság elé terjesztett két konkrét kérdést.

**1. kérdés** – Az irányelv által nyújtott előnyök a menekültstátusz megadását jelentik, vagy a védelem két formája (a menekültstátusz megadása, illetve a kiegészítő védelmi státusz kedvezményezettje) közül valamelyiket jelentik a tagállam döntése alapján, vagy egyiket sem jelentik automatikusan, csupán azt, hogy az érintett személy az irányelv hatálya alá tartozik?

## **4.2 A Genfi Egyezmény 1D. cikkének (2) bekezdésében szereplő „ezen egyezmény által biztosított előnyök” és az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő „ezen irányelv által biztosított előnyök” kifejezés jelentése**

4.2.1 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontja szerint az 1D. cikk második bekezdésében szereplő “ezen egyezmény által biztosított előnyök” kifejezés a Genfi Egyezmény 2–34. cikkében szereplő, az egyezmény 1. cikkében meghatározott

---

hogyan „a kormányoktól kapott válaszokban jelentős további információk állnának a rendelkezésére” (A „Speciális személyazonosító igazolványok minden palesztin menekült számára” című, A/38/382. sz. ENSZ-dokumentum 9. pontja. A Főtitkár 1983. szeptember 12-i jelentése). 1983-tól 1987-ig az ENSZ Közgyűlése egyáltalán nem foglalkozott a személyazonosító igazolványok kibocsátásának kérdésével, majd 1988-tól kezdődően az 1988. december 6-i 43/57. sz. határozattól fogva a Közgyűlés évente sürgette személyazonosító igazolványok kiadását a kizárólag az Izrael által 1967 óta elfoglalt palesztin területen a palesztin menekülteknek és leszármazottaiknak. E témában a legutóbbi határozat a 2010. december 10-i 65/100. sz. határozat, amely a 21. pontjában felkéri a „főbiztost, hogy kezdje meg a személyazonosító igazolványok kiadását a palesztin menekültek és leszármazottaik számára a megszállt palesztin területeken”.

<sup>36</sup> Az a személy például, akit a jelenlegi lakóhelye szerinti ország illetékes hatóságai olyan személynek minősítenek, akit az adott ország állampolgárságának felvételéhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek megilletnek, az 1E. cikk szerint ki lenne zárva a Genfi Egyezmény által nyújtott előnyökből. Ezenkívül sok palesztin már megszerezte egy harmadik ország állampolgárságát, ezért a menekültstátusz iránti kérelmüket a Genfi Egyezmény 1A. cikkének (2) bekezdése alapján kellene vizsgálni az új állampolgárságuk szerinti országgal összefüggésben. Bizonyos esetekben az ilyen személyek palesztin származása mindazonáltal fontos tényező lehet annak értékelése során, hogy a személy „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt” tartózkodik-e az állampolgársága szerinti országon kívül.

<sup>37</sup> Lásd a fenti 17. lábjegyzetet.



„menekült” fogalmához kapcsolódó jogokra és bánásmódbeli szabályokra utal.<sup>38</sup> A fogalom ilyen értelmezése az 1D. cikk szövegezésével, valamint tárgyával és céljával egyaránt összhangban áll.

4.2.2 A Genfi Egyezmény és különösen annak 2–34. cikke átfogó listát tartalmaz a Résztes Államok által a menekülteknek megadandó jogokról, jogosultságokról és bánásmódbeli szabályokról. Az 1D. cikkben szereplő „ezen egyezmény által biztosított előnyök” fogalom általános jelentése a menekültként kapott védelem, valamint a Genfi Egyezmény értelmében a menekülteknek biztosított jogokhoz és bánásmódbeli szabályokhoz való hozzáférés.

4.2.3 Ezenkívül az „előnyök” fogalmának olyan értelmezése, miszerint az csak a menekültügyi eljárás igénybevételét jelenti, amelynek célja az 1A. cikk (2) bekezdése alapján a menekültstátusz megállapítása, ellentmondana az 1D. cikk tárgyának és céljának. Ez a cél a palesztin menekültek már megállapított egyéni védelmi igényén alapszik. Biztosítani kívánja továbbá a palesztin menekültek védelme és a részükre történő segítségnyújtás folyamatosságát, amennyiben más hivatalok vagy szervek védelme megszűnik,<sup>39</sup> és amíg helyzetük a vonatkozó ENSZ közgyűlési határozatoknak megfelelően véglegesen rendeződik.<sup>40</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága álláspontja szerint az államok korlátozó gyakorlata, amely a palesztin menekülteknek csak a menekültügyi eljáráshoz való jogát ismeri el, azaz azt, hogy az 1A. cikk (2) bekezdése értelmében kérelmet nyújthatnak be, eltérne a Genfi Egyezmény 1D. cikkétől. Ezt az álláspontot magas képzettségű szakírók is támogatják.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Lásd az átdolgozott jegyzék 9. pontját.

<sup>39</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Alapokmánya 7. pontjának c) alpontjában foglalt *Travaux Préparatoires* és az 1D. cikk is tükrözi a szöveg alkotói és más országok azon szándékát, hogy fenntartsák a palesztin menekültek speciális és különálló státuszát, és megerősíti a részt vevő államok egyetértését azzal, hogy a palesztin menekültek nemzetközi védelemre szorulnak, és senkinek nem áll szándékában kizárni őket a nemzetközi védelem rendszeréből. Lásd az ENSZ Közgyűlés harmadik bizottsága különböző küldötteinek nyilatkozatait: GAOR, Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 24-5. pont (Mr Baroody, Szaúd-Arábia); GAOR, Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 28. pont (Mr Lesage, Kanada); GAOR, Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 29-30. pont (Mr Davin, Új-Zéland); GAOR, Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 39. pont (Mr Noriega, Mexikó); GAOR, Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 42. pont (Mr Raafat, Egyiptom) [Hatóságok, I. kötet, Tab 29/218-223, 219-220.o.]. Lásd még az egyiptomi, a brit és az iraki képviselők által a meghatalmazottak konferenciáján az egyiptomi javaslattal kapcsolatban tett nyilatkozatokat, mely javaslat szerint egy befogadási záradékot kellene beilleszteni az 1D. cikkbe (1951, meghatalmazottak konferenciája, a 19. ülés összefoglaló jegyzőkönyve: UN doc. A/CONF.2/SR.19, 16-17. o. (egyiptomi küldött), 18. o. (brit küldött), és 26-27. o. (iraki küldött)). A Genfi Egyezmény célja tehát nemcsak védelem nyújtása azoknak, akik kérelmezték azt és rászorulónak bizonyultak, hanem folyamatos védelem biztosítása is azok számára, akiket már menekültként elismertek. Az 1D. cikk felül az 1A. cikk (1) bekezdése egy másik példa erre a logikára. Az 1A. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a „menekült” fogalmát minden olyan személyre alkalmazni kell, aki korábbi nemzetközi szerződések és 1951 előtti keltezésű okmányok alapján menekültnek minősül.

<sup>40</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, érvelés a beavatkozó (az ENSZ menekültügyi főbiztosa) nevében, Fellebbviteli Bíróság (C/2002/0751) a bevándorlási fellebbviteli döntőbírósról érkezett fellebbezésre vonatkozóan, Amer Mohammed El-Ali (fellebbezőt) kontra belügyminisztériumi államtitkár (alperes), 2002. június 26., 26. pont, elérhető a következő weboldalon:  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d1c73c04.html>.

<sup>41</sup> A „magas képzettségű szakírók” kifejezés a Nemzetközi Bíróság Alapokmányának 38. cikke (1) bekezdésének d) pontjából származik. Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov, "Az 1D. cikk", in: Andreas Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967*

4.2.4 Figyelemmel arra, hogy az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának szövege alapvetően megismétli a Genfi Egyezmény 1D. cikkének szövegét, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontja szerint az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában használt az „előnyök” szónak ugyanazt a jelentést kell tulajdonítani. Az „ezen irányelv által biztosított előnyök” kifejezés tehát a menekültek azon jogaira és a rájuk vonatkozó bánásmódbeli szabályokra vonatkozik, amelyeket az Kvalifikációs Irányelv IV. fejezete (Menekültstátusz) és VII: fejezete (A nemzetközi védelem tartalma) tartalmaz, és amelyek az uniós jogban a menekültstátusz lényegét alkotják.

4.2.5 Az „előnyök” ilyen értelmezését – az érintett személyeknek nyújtott jogok és a rájuk vonatkozó bánásmódbeli szabályok – az Kvalifikációs Irányelv többi rendelkezése, különösen a (6) preambulumbekkezdés is megerősíti, amely ugyanolyan általános értelemben használja ezt a kifejezést, mint a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

4.2.6 A szóban forgó előnyök csak a menekültstátuszhoz fűződő előnyökre utalhatnak, mivel a 12. cikk 1) bekezdésének a) pontja a III. fejezetben (A menekültkénti elismerés feltételei) található, és az V. fejezetben (A kiegészítő védelemre való jogosultság feltételei) nincs más hasonló, a kizárással kapcsolatos rendelkezés. Ez az egyetlen értelmezés, amely összeegyeztethető a genfi egyezményel.

4.2.7 Ezenkívül az „ezen irányelv által biztosított előnyök” kifejezés kiterjesztő értelmezése, miszerint az a menekült jogálláson felül a kiegészítő védelmi jogállást is magában foglalja, ellentmondana az Kvalifikációs Irányelv szövegezésének és szellemének, amely a jogosultsági feltételek és az egyes jogállásokhoz fűződő jogok szempontjából egyaránt meg kívánja különböztetni a két jogállást.

#### 4.2.8

Ezenkívül, ha az „ezen irányelv által biztosított előnyök” kifejezést úgy értelmezzük, hogy az csupán a menekültstátusz megállapítása céljából a menekültügyi eljárás igénybevitelére való jogosultságra vonatkozik az Kvalifikációs Irányelv II. és III. fejezetével összhangban, ez nem felelne meg a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontjában foglalt általános jelentésnek, és ebben a kérdésben az Kvalifikációs Irányelv ellentétes lenne a genfi egyezményel. Ha arra kötelezzük a palesztin menekülteket, hogy igazolják, hogy az Kvalifikációs Irányelv 2. cikkének c) pontja szerinti értelemben menekültek, akkor az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata<sup>42</sup>

---

Protocol, A Commentary (Oxford: Oxford University Press, 2011), 568-569.o.: „Az „előnyök” fogalmába feltétlenül beletartoznának mindazon jogok és szolgáltatások, amelyekben minden olyan egyéb személy részesül, akinek számára a Genfi Egyezmény védelmi rendszerét alkotó előnyöket megítélték. A Genfi Egyezmény rendelkezéseinek tárgya és szelleme az egyezmény preambulumban is kifejeződik, többek között a következőkben: „az alapvető jogok és szabadságok megkülönböztetéstől mentes élvezete”, valamint „azok lehető legszélesebb körű gyakorlása”. Guy Goodwin Gill és Susan M. Akram, "Brief Amicus Curiae", *The Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, XI. szám, 230. o.: „A palesztin záradék világos nyelvezete egyértelművé teszi, hogy a palesztin menekültek számára fokozott védelmet kell biztosítani”. A *Palestine Yearbook of International Law* –ban is közölt "Brief Amicus Curiae"-t a bevándorlási hivatalhoz benyújtott számos fellebbezési ügyhöz csatolták az USA-ban, és frissítették is további jogesetekkel.

<sup>42</sup> Az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata megismétli a Genfi

felesleges lenne.

4.2.9 Végül az Kvalifikációs Irányelvben az “előnyök” kifejezés minden más értelmezése nehezen lenne összeegyeztethető a Genfi Egyezmény 1D. cikkében foglalt “előnyök” kifejezés értelmezésével<sup>43</sup>, sőt a menekültek Genfi Egyezményben rögzített jogait akár az Kvalifikációs Irányelv 20. cikke (1) bekezdésével ellentétesen, hátrányosan értelmezhetné.

### **4.3 A Genfi Egyezmény 1D. cikkének (2) bekezdésében és az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő „*ipso facto*” kifejezés jelentése**

4.3.1 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontja szerint amikor a védelem vagy a segítségnyújtás bármilyen okból megszűnik, az 1D. cikk hatálya alá tartozó személyek automatikusan jogosulttá válnak a Genfi Egyezményben biztosított előnyökre, feltéve, hogy a Genfi Egyezmény 1C., 1E., illetve 1F. cikke nem alkalmazandó.<sup>44</sup> Ez az 1D. cikk (2) bekezdésének szövegezéséből egyértelmű, amely *ipso facto* jogosultságról rendelkezik. Ez az ugyanúgy hiteles francia nyelvű változathoz is nyilvánvaló, amely a „de plein droit” kifejezést használja. Ez az értelmezés az 1D. cikk tárgyával és céljával is összhangban áll, amely folyamatos joghatóságot biztosít egy már megállapított és egyértelműen azonosított menekültcsoport számára.

4.3.2 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának tehát az az álláspontja, hogy az egyezmény 1A. cikkének (2) bekezdésében említett megalapozott félelem külön megállapítására nincs szükség. Ezt a *Travaux Préparatoires* is megerősíti, amelyben az 1D. cikk hatálya alá tartozó palesztinok menekült jellegét egyértelműen elismerik.<sup>45</sup> Ezt az értelmezést számos, ezen a területen tevékenykedő magasan képzett szakíró is osztja.<sup>46</sup>

4.3.3 A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja az Kvalifikációs Irányelv legtöbb nyelvi változatában megismétli az “*ipso facto*” kifejezést.<sup>47</sup> Ez azt mutatja, hogy az e

---

Egyezmény 1D. cikkének (2) bekezdését, és a következőként rendelkezik: „Amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket ipso facto megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök [.]”

<sup>43</sup> Lásd a fenti 4.2.2. pontot.

<sup>44</sup> Lásd az átdolgozott jegyzék 8. és 9. pontját.

<sup>45</sup> A Genfi Egyezmény szövegezésének történetében szerepel, hogy Egyiptom, Szaúd-Arábia és Libanon képviselői, akik az 1D. cikk bevezetése mögött álltak, azt akarták, hogy a palesztin menekültek, akiknek jogállását a szövegező bizottság (a hontalansággal és az ahhoz kapcsolódó problémákkal foglalkozó ad hoc bizottság) tagjai nem vitatták, maradjanak az UNRWA hatáskörében, és csak akkor kerüljenek a Genfi Egyezmény szerinti rendszer hatálya alá, ha már nem részesülhetnek az UNRWA által nyújtott védelemben vagy segítségben. Lásd Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov: 'Az 1D. cikk', lásd a fenti 43. lábjegyzetet, 542-545.o.

<sup>46</sup> Atle Grahl-Madsen: *The Status of Refugees in International Law*. 1. szám, A menekült-jelleg (Leyden: Sijthoff 1966), 264.o.; Guy Goodwin-Gill és Jane McAdam: *A menekült a nemzetközi jogban* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 153-159.o.; Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov: "Az 1D. cikk", lásd a fenti 43. lábjegyzetet, 565-568.o.

<sup>47</sup> Az Kvalifikációs Irányelvnek az a néhány nyelvi változata, amely nem használja az „*ipso facto*” kifejezést, a fogalom szokásos jelentését tükrözi, azaz azt a tényt, hogy a védelem vagy a segítségnyújtás valóban megszűnt.

rendelkezéssel érintett személyeknek automatikusan jogot kell szerezniük a menekültstátusszal járó, az Kvalifikációs Irányelvben biztosított előnyökre, azaz nincs szükség arra, hogy a Genfi Egyezmény 1A. cikkének (2) bekezdése szerinti jogosultságukat tovább vizsgálják vagy megállapítsák. Az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő, „a Genfi Egyezmény 1D. cikkének hatálya alá tartozó” személyekre vonatkozó utalás fényében, amely az irányelv saját hatályát kívánja meghatározni, a szóban forgó személyek már a Genfi Egyezmény szerinti értelemben elismert menekültek. Ezért az Kvalifikációs Irányelv szerinti üldöztetéstől való megalapozott félelmüket nem kell a továbbiakban vizsgálni.<sup>48</sup>

**2. kérdés** – *Az a tény, hogy a hivataltól kapott védelem vagy segítség megszűnik, a hivatal működési területén kívüli tartózkodásra, magának a hivatalnak a megszűnésére vagy a hivatal által nyújtott védelem vagy segítség lehetőségének megszűnésére utal, vagy az érintett személy szándékán kívüli akadályra utal, amely semleges vagy objektív okból következik be, és amelynek következtében a védelemre vagy segítségnyújtásra jogosult személy nem tudja azt igénybe venni?*

#### **4.4 A Genfi Egyezmény 1D. cikkében és az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő „e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg” kifejezés jelentése**

4.4.1 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontja szerint a Genfi Egyezmény 1D. cikkének egyértelmű szövege, amely a „bármely okból” kifejezést használja, jelzi, hogy az UNRWA tevékenységének megszűnésén kívüli más okok is érvényesek.<sup>49</sup> A „bármely okból” korlátozó értelmezése nem lenne összhangban az 1D. cikk tárgyával és céljával, ami ebben az esetben a palesztin menekültek folyamatos védelmének biztosítása. Ezenkívül, bár a Genfi Egyezmény szövegezői akkoriban elsősorban az 1D. cikk (2) bekezdésének alkalmazását tervezték az UNRWA tevékenységének megszűnése esetére, a *travaux préparatoires* megerősíti, hogy más értelmezéseket sem zártak ki kifejezetten.<sup>50</sup>

4.4.2 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága úgy véli, hogy a „bármely okból” kifejezés nemcsak az UNRWA tevékenységének megszűnését foglalja magában. Ha a „bármely okból” kifejezés értelmezését csupán az UNRWA tevékenységének megszűnésére korlátoznánk, az ellentmondana az 1D. cikk (2) bekezdése felépítésének, amely az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának véleménye szerint a tényleges védelemre, illetve segítségnyújtásra utal, nem pedig a védelmet vagy segítséget nyújtó szervek vagy hivatalok létezésére. Ezenkívül megjegyzendő, hogy ha a Genfi Egyezmény szövegezői az instrumentum többi részében korlátozni akarták volna a rendelkezések hatályát, azt

<sup>48</sup> Lásd Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov: 'Az 1D. cikk', lásd a fenti 43. lábjegyzetet, 548-549.o.

<sup>49</sup> Ezt az álláspontot támogatja Goodwin-Gill és Akram is a következő művében: Guy Goodwin Gill és Susan M. Akram: "Brief Amicus Curiae", lásd a fenti 43. lábjegyzetet. Lásd még Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov: "Az 1D. cikk", amely a kiterjesztő értelmezés elfogadásához közöl további érveket. Lásd a fenti 43. lábjegyzetet.

<sup>50</sup> Lásd például az egyiptomi küldött nyilatkozatát a Közgyűlés harmadik bizottságában (Ötödik ülés, 344. ülés, 1950. december 11., 13. pont) és a meghatalmazottaknak a menekültek és hontalanok jogállásáról tartott konferenciáján (20. ülés: UN doc. A/CONF.2/SR.20, 8-9.o.). Lásd még a francia küldött véleményét a konferencián (A 2. ülés összefoglalása: UN doc. A/CONF.2/SR.2, 27.o.). A *Travaux préparatoires* részletes elemzése a Goodwin-Gill és Susan M. Akram által készített Amicus Briefben található, lásd a fenti 43. lábjegyzetet.

kifejezetten megtették volna, és felsorolták volna a lehetséges kivételeket.<sup>51</sup> Mivel az 1D. cikkben nem tettek így, vélelmezhető, hogy e cikk szövege nemcsak egy forgatókönyvre utal, hanem a lehetséges egyéb eshetőségekre is vonatkozik, azaz az MCB által említett kérdésben kifejezetten szereplő okokra is kiterjed.<sup>52</sup>

4.4.3 A „személyek” kifejezés kapcsán felhozható az az érv, hogy az UNRWA által biztosított védelem, illetve segítségnyújtás megszűnése nem váltható ki vagy alkalmazható egyénileg, azaz egyetlen palesztin menekült döntése nyomán, aki úgy határoz, hogy elhagyja az UNRWA működési területét. A többes szám használata nem akadályozza, hogy a rendelkezést egyedileg alkalmazzák. Többes számot használnak például a Genfi Egyezmény 31. cikkében is, és ez a rendelkezés egyénekre alkalmazandó. Az 1D. cikk ilyen értelmezése az 1D. cikk szövegezőinek szándékával is összhangban áll, különösen azzal, hogy biztosítsák a személyek folyamatos védelmét és a részükre történő folyamatos segítségnyújtást, egyéni szinten is<sup>53</sup> mindaddig, amíg helyzetük a vonatkozó ENSZ közgyűlési határozatoknak megfelelően véglegesen nem rendeződik. Ezt a nézetet a magas képzettségű szakírók is széles körben támogatják tanító írásaikban.<sup>54</sup>

4.4.4 Az Kvalifikációs Irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja megismétli a

<sup>51</sup> Például a Genfi Egyezmény szövegezői egyértelműen korlátozóan rögzítik azokat a jogcímeket, amelyek esetén a menekültstátusz a Genfi Egyezmény 1C. cikke értelmében megszűntnek tekinthető.

<sup>52</sup> Az MCB kérdésében javasolt okok közé tartoznak az alábbiak: (i) a hivatal működési területén kívüli lakóhely; (ii) magának a hivatalnak a megszűnése; (iii) a hivatal által biztosított védelem és segítségnyújtás lehetőségének megszűnése; (iv) az érintett személy szándékán kívüli, semleges vagy objektív okból bekövetkező akadály.

<sup>53</sup> A libanoni képviselő észrevételei a Közgyűlés harmadik bizottságának ötödik ülészakán, 1950. november 27-én:

„[...] A palesztin menekültek [...] minden más menekülttől különböztek. Minden más esetben a személyek az Egyesült Nemzetek elveivel ellentétes cselekmény következtében váltak menekültté, és a szervezet velük szemben fennálló kötelezettsége csupán erkölcsi volt. A palesztin menekültek létezése viszont maga az ENSZ által hozott határozat közvetlen eredménye, amely következményeinek az ENSZ teljes tudatában volt. A palesztin menekültek ezért az ENSZ közvetlen felelősségi körébe tartoznak, és a felelősség elárulása nélkül nem tehetők bele a menekültek általános kategóriájába.”

<sup>54</sup> Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*. kötet, A menekültek jellege (Leyden: Sijthoff 1966), 265.o., amelyben a szerző közli, hogy “annak ellenére, hogy egy csoport tagjaként egy személy az 1D. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, egyéni szinten mentesülhet a nevezett rendelkezés felfüggesztő hatása alól, ha az UNRWA működési területéről elköltözik, és máshol letelepedik... Ezután állíthatja, hogy esetében az UNRWA által biztosított „védelem és segítségnyújtás megszűnt”..., és jogosan érvelhet azzal, hogy ilyen esetben nem áll fenn az UNRA és az UNHCR közötti hatásköri átfedés veszélye”. Guy Goodwin Gill és Susan M. Akram: “Brief Amicus Curiae” véleménye szerint: “Ha a szöveget csupán az UNRWA megbízatásának megszűnésére mint egyetlen lehetőségre akarták volna korlátozni, a “bármely okból” kitéltet nem tették volna bele... Ezért nincs okunk azt feltételezni, hogy a “bármely okból” kitéltet nem foglalja magában egy egyén saját cselekményét abban a tekintetben, hogy elköltözik az UNRWA működési területéről, vagy az UNRWA megszüntetését, vagy azt, hogy az állam megzavarja az UNRWA által nyújtott védelmet vagy segítségnyújtást”. Lásd a fenti 43. l. ábrát. Mutaz M. Qafisheh és Valentina Azarov: “Az 1D. cikk”, 561. o., megjegyzi ugyanakkor, hogy “alapos indokkal nem vélelmezhető, hogy a szöveg nem foglalja magában egy egyén saját cselekvését abban a tekintetben, hogy elköltözik az UNRWA működési területéről.” Lásd a fenti 43. l. ábrát. Véleményük összhangban áll az átdolgozott jegyzékben (8. pont) és a 2009-ben kiadott átdolgozott nyilatkozatban (7. és 8. oldal) megismételt UNHCR-állásponttal.

Genfi Egyezmény 1D. cikkében használt, mindent felölelő kifejezést („bármely okból”), ezzel is megmutatva, hogy a tagállamok a menedéjjoggal kapcsolatos uniós joganyag tekintetében nem kívánják leszűkíteni e rendelkezés hatályát. Sőt, ezzel szemben a Genfi Egyezmény szövegezőihez hasonlóan<sup>55</sup> az Kvalifikációs Irányelv szövegezői is egyértelműen korlátozó módon rögzítik azokat a jogcímekeket, amely alapján a menekültstátusz az Kvalifikációs Irányelv 11. cikke értelmében megszűntnek tekinthető. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szerint tehát a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő „bármely okból” kifejezést ugyanolyan szélesen kell értelmezni, mint az 1D. cikkben.

**Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága**  
**2011. október 27.**



---

<sup>55</sup> Lásd a fenti 4.2.2. pontot.